Child Welfare Transformation 2005:

A strategic plan for a flexible, sustainable and outcome oriented service delivery model

Table of Contents

Context **2**

Background **3**

Child Welfare Reform 1998-2000 4

Child Welfare Program Evaluation 2002-2003 4

Child Welfare Secretariat 2004-2005 5

Child Welfare Transformation Agenda 7

Child Welfare Transformation Guiding Principles 7

1) Intake and Assessment: Differential Response **9**

2) Court Processes and Alternatives to Court **10**

Alternatives to Court 11

Legal Service Delivery within a Children's Aid Society 12

Collaboration with Justice Sector Partners 12

3) Expanded Permanency Planning Options **13**

Admission Prevention 13

Kinship Care 13

Customary Care 14

Legal Custody 14

Family Foster Care 16

Adoption 16

Youth Leaving Care 17

4) A Rationalized Accountability Framework **17**

5) A Sustainable Child Welfare Funding Model 18

6) Single Information System 19

7) Provincial Research Agenda 21

Next Steps 22

Appendix A: Child Welfare Secretariat 24

Appendix B: Child Welfare Secretariat Advisory Group 26

Appendix C: Overview of Child Welfare Transformation Agenda 27

Child Welfare Transformation 2005:

A strategic plan for a flexible, sustainable and outcome oriented service delivery model

Context

In October 2003, the Government of Ontario signaled its commitment to children and youth by creating the Ministry of Children and Youth Services, the first new Ontario ministry in 20 years. Based on extensive research and consultation, the ministry has defined its vision as an Ontario where all children and youth have the best opportunity to succeed and reach their full potential. The ministry will mobilize to address key goals so that Ontario's children and youth are:

- Safe from harm
- Healthy and active
- Ready to learn at all ages
- Valued, involved and responsible
- Economically secure.

To achieve this vision and improve outcomes, the ministry will build a new system that fosters healthy development for children and youth in the context of their families and communities. At the core of Ontario's vision is the belief that early intervention will reduce the need for more intrusive and costly public services later and will lead to better outcomes for children and youth. While continuing to provide services that

106-01803/

CHILD WELFARE SECRETARIAT

Ministry of Children and Youth Services

June 2005

address the immediate and critical needs of children and youth today, the ministry will increasingly focus on prevention, early detection and intervention.

The ministry has identified three priority transformations to improve the lives of children and youth in Ontario:

- **Best Start:** A partnership with parents, Best Start is a broad ten to fifteen year strategy that supports healthy development on several fronts so that children will arrive at school ready to learn. The range of supports to parents and families will include: pre-natal and post-natal health strategies, parenting skills assistance, access to specialized help such as pre-school speech and language, and improved access to quality child care.

- **Specialized Supports System:** This transformation will improve access and coordination of services for children and youth who require specialized supports. These children and youth may have physical, emotional, psychiatric or developmental disabilities, be medically fragile and/or technologically dependent.

- **Children and Youth at Risk:** To shift the focus to prevention, early detection and intervention, this transformation will create a system where child welfare, youth justice and children and youth mental health services are better aligned to meet the multiple needs of children, youth and their families. This transformation includes: a review of residential services, development of a policy framework for children, and youth mental health and child welfare reform.

The following document focuses on child welfare reform.

Background

Protection and support services for children at risk of child abuse or neglect are delivered in Ontario through a unique model of not-for profit, community based children's aid societies regulated and funded by the province. This model supports one of the most innovative and dynamic child welfare systems in North America. With the increase in public and professional awareness of the problem of child abuse and neglect, this service delivery model has adjusted to an unprecedented expansion, both in the number and in the complexity of situations being referred to children's aid societies.

The provincial government has been working closely with children's aid societies to meet these needs. A first series of changes, including significant amendments to the legislation, were developed and implemented between 1998 and 2000. Building on these changes, the province has embarked on a transformation agenda which has included: moving child welfare services to the new Ministry of Children and Youth Services, completing a system-wide Child Welfare Program Evaluation, and establishing a Child Welfare Secretariat to address the findings and recommendations of the program evaluation.

The number of child abuse and neglect investigations conducted in Ontario has nearly tripled since 1993, expanding from an estimated 45,000 investigations in 1993 to close to 130,000 in 2003. The number of children in care has increased from 10,000 in the early 1990s to over 18,000. The province spends over $1.1 billion dollars a year on direct child welfare services, more than twice as much as it spent in the late 1990s. While a number of factors may explain this expansion – including

increased public awareness, expanded legislation, changes in investigation procedures and a more responsive funding framework – it ultimately represents a dramatic expansion of the types of situations in which child welfare services become involved, in particular with respect to child neglect, emotional maltreatment and exposure to domestic violence. The profile of children and families served by the child welfare system has changed dramatically. While the typical child welfare case in the early 1990s involved acute problems such as sexual and severe physical abuse, child welfare service providers are increasingly addressing more chronic and multi-layered problems associated with neglect, exposure to domestic violence and socio-economic disadvantage.

Child Welfare Reform 1998-2000

The policy and service response to the expansion in child welfare services has been shaped by a number of events. In 1996, the Provincial Coroner's office launched a series of inquests into the deaths of children who had received child welfare services. These were followed in 1997 by a report of the provincial Child Mortality Task Force and in 1998 by the Minister's Panel of Experts report. Recommendations from these inquests and reviews touched on many aspects of child welfare service delivery, but most notably pointed to the need for an expansion of the legislation, especially with respect to neglect and emotional maltreatment, standardization of investigation procedures with an emphasis on child safety, and streamlining court procedures to ensure timely decisions.

The Ministry of Community and Social Services responded to these calls for change with a series of reforms, including legislative amendments, a new funding framework, the introduction of mandatory risk assessment tools, increased accountability measures, better information sharing through a province-wide FastTrack Information System, and a revitalization of the foster care system. Legislative changes which were proclaimed in March 2000 confirmed the primacy of the child's best interests, included neglect as a condition for which a child requires protection, established tighter child protection standards, and clarified reporting requirements for professionals. One of the most significant aspects of the reform package was the development of a structured and standardized approach to case decision-making through the introduction of the Ontario Risk Assessment Model.

Child Welfare Program Evaluation 2002-2003

Following this first set of reforms, a comprehensive evaluation of the child welfare program was initiated in 2002 resulting in a series of recommendations in the areas of child and system outcomes, integration, accountability, efficiency and sustainability. Noting that many advances were made through the 1998-2000 reforms, the evaluation focused on a number of areas that could be addressed and

drew attention to some of the unintended consequences of the earlier reforms. The evaluation concluded that Ontario's child welfare system was not sustainable without modifications to the funding framework, to government policy, and to the children's aid societies' approaches to service delivery.

The program evaluation also highlighted the need for a stronger emphasis on outcomes, an investment in research, and the development of a common information system. It encouraged implementation of Looking After Children, a clearer and stronger connection between children's mental health and the child welfare sectors, and a differential approach for responding to lower risk cases. It highlighted the need for more attention to shared services and infrastructure, suggested less reliance on court ordered interventions, and a broad rethinking of the current funding approach within child welfare. It strongly recommended a multi-year approach to planning and budgeting as well as the introduction of measures, incentives and targets within an accountability framework focused on outcomes.

The Ministry of Community and Social Services released an Interjurisdictional Review in May 2003 which provided the field with a description of best practices and innovative approaches in the areas of differential response, permanency planning, performance based funding and mediation. The program evaluation report was released in February 2004, and shortly thereafter the ministry received approval in principle to move ahead with the spirit of the recommendations.

Child Welfare Secretariat 2004-2005

In April 2004, the new ministry created the Child Welfare Secretariat - charged with the responsibility of addressing key aspects of the Child Welfare Program Evaluation. A policy and implementation planning team was seconded from children's aid societies, the University of Toronto and the ministry (see Appendix A).

The secretariat's work is supported by a provincial advisory committee including representatives from the ministry, a number of child welfare agencies across the province, the Ontario Association of Children's Aid Societies and the Association of Native Child and Family Service Agencies of Ontario. (See Appendix B).

Legal Aid Ontario, the Office of the Children's Lawyer, the Office of Child and Family Service Advocacy, the Coroner's Office, the Adoption Council of Ontario, Ontario Works, the Ontario Disability Support Program, the Ministry of Education and the Ministry of the Attorney General have been consulted on key issues. Content for the child welfare funding model was developed with the input of the secretariat team, ministry focus groups and the Ontario Association of Children's Aid Societies Funding Framework Advisory Group.

In addition, the views of representative youth and parent groups were sought with regard to their service experience as well as suggested changes from a policy perspective.

Child Welfare Transformation Agenda

The transformation agenda is organized around seven key priorities that emerged from the Child Welfare Program Evaluation.

Building on the reform policies that helped to refocus child welfare services, this transformation focuses on an expanded array of intervention options that will better meet the increasingly complex needs of children and families being referred to child welfare agencies across the province. The expanded intervention options relate to three key stages in the service delivery system:

(1) A more flexible intake and assessment model

(2) A court processes strategy to reduce delays and encourage alternatives to court

(3) A broader range of placement options to support more effective permanency planning.

In addition, this transformation focuses on developing modified, or in some instances new, service and policy planning mechanisms in four areas:

(4) A rationalized and streamlined accountability framework

(5) A sustainable and strategic funding model

(6) A single information system

(7) A provincial child welfare research capacity.

Child Welfare Transformation Guiding Principles

The following principles have been identified in consultation with key stakeholders to guide policy development and implementation planning for this child welfare transformation:

- **Outcome Focused**: Program, policy, funding and legislative directions will achieve better child welfare outcomes in the areas of child safety, permanency and child well-being.

- **Balanced Service Approach:** Change to policy and practice will maintain a strong emphasis on child safety, build on family and community strengths, encourage prevention and early intervention and achieve continuity of care and relationships for children and youth.

- **Research Based:** Best practice and research will help guide Ontario's child welfare transformation. A research and evaluation agenda will track key policies implemented by the ministry.

- **Sustainable and Flexible:** Policy, practice and funding solutions will acknowledge Ontario's diversity, the fact that one size will not fit all, and that solutions must be sustainable, flexible and equitable. Planning must be multi-year focused.

- **Accountable and Integrated:** Government and governance structures and process will focus on ends, not means. Better child welfare outcomes will be encouraged through integrated efforts within and between sectors.

The course charted for this transformation has been informed by a review of the most current and innovative practices across North America, the United Kingdom and Australia. Child welfare practice continuously evolves and is shaped by child, family and community needs, evolving parenting practices and societal expectations. The ability to easily access information about emerging child welfare practices, programs and service delivery methods in other parts of the world means the child welfare community is able to share knowledge about practices that achieve positive outcomes for children. In addition, the academic community has increasingly turned its attention to the child welfare sector. A growing body of research is helping to move towards evidence-based practices with demonstrated effectiveness in achieving positive outcomes for children and families.

This transformation builds on the momentum and innovative practices within our province as well as effective practices from other jurisdictions to pave the way towards better outcomes for children and families served by Ontario's child welfare system.

1) Intake and Assessment: Differential Response

Currently, all families who are referred to a children's aid society and are eligible for child welfare service receive a standardized intake investigation as prescribed by the Ontario Risk Assessment Model (ORAM). This model was developed in response to concerns about inconsistent investigation practices that were not sufficiently focused on risk and safety. Since the implementation of ORAM the number of families referred to the child welfare system has nearly doubled and the types of cases being referred have changed dramatically.

A number of differential response models have been developed across North America and elsewhere in response to a growing concern that intense protection investigations that focused on gathering evidence were not appropriate for all cases. Typically these models provide a greater range of intake response options ranging from full child protection investigations, to strength based family assessments, to referrals to community service providers. Early evaluations from these programs have produced encouraging results. Missouri, for example, implemented a vigorous model with over two thirds of cases being diverted to an assessment stream. Results show slight decreases in the rate of recurrence of abuse and in the length of time children were spending in temporary out-of-home care. Preliminary results in Alberta are equally encouraging.

Some caution, however, should be taken. In some jurisdictions, limited resources have been provided for service to clients with a low risk of future abuse or neglect. As with any such reform, adequate resources are required to fully support the model. The ministry recognizes the importance of supporting community service providers' capacity to meet the needs of children and families involved with the child welfare system, within the resources that are available.

The ministry is developing a differential response model that will continue to utilize the existing eligibility tool. Once eligibility is determined, children at high risk of maltreatment will continue to receive a full protection investigation and risk assessment. Lower risk situations will receive a modified response which will focus less on evidence gathering and more on engaging families during the investigation. The emerging model emphasizes: assessing current strengths and deficits, identifying community resources, and engaging families, where possible, on a voluntary basis. The lower risk cases, however, would not be seen as necessarily requiring less service. While these may not be cases where there are immediate safety concerns, the long-term effects of chronic maltreatment can be more severe than in more acute cases that may have received a full protection investigation.

While child welfare agencies in most other jurisdictions place families in service "streams" based on information received from referring persons, Ontario will maintain its strong focus on child safety. All clients eligible for children's aid society service will continue to receive face-to-face contact and the standard safety assessment. A decision about the type of service that will best meet a child and family's needs will follow this initial contact. The model will require some adjustments and revisions to the standards and regulations governing ORAM to allow for differential treatment of lower risk cases, as well as to expand the array of available assessment tools beyond risk assessment. A standardized strength based child and family assessment as well as optional specialized assessment tools (e.g. mental health inventory; substance abuse checklist) will be considered as supports to this undertaking.

In phasing Ontario's approach to differential response, consideration will be given to those areas of service activity and growth (e.g. domestic violence referrals) that might lend themselves most readily to a more customized service response.

To further Ontario's differential response model, a number of alternatives for involving families as partners in case planning and decision making, including family conferencing, wraparound, concurrent planning and mediation could be considered at any stage of the case planning or intervention process. A number of Aboriginal culture based practices such as "talking circles" are being explored and implemented in Aboriginal communities. With a view to engaging families and their natural support systems more effectively, children's aid societies will be encouraged to expand partnerships with other community resources and service providers.

2) Court Processes and Alternatives to Court

Clinical research indicates that in many cases the longer a child waits for resolution of their permanency plan, the more difficult it becomes to achieve that plan and better outcomes for the child. The judiciary, private bar and children's aid societies have raised concerns regarding delays in child welfare proceedings. Statistics from the Ministry of the Attorney General indicate that over the past five years approximately 24 – 28 per cent of the Child and Family Services Act applications in the Ontario Court of Justice and approximately 38 – 41 per cent in the Family Court of the Superior Court of Justice have taken more than 120 days to reach disposition. To address the concerns regarding delays, the ministry is moving forward with recommendations to promote timely resolution of child welfare matters.

Alternatives to Court

Once the decision is made to provide ongoing child welfare services, the response option, in cases where families refuse or do not support services is largely limited to initiating court proceedings that may be more adversarial and formal than necessary. A number of provinces and states offer a range of alternative dispute resolution options (ADR) that include: mediation, family conferencing, mediation circles and settlement conferences. Evaluation of these options have consistently produced positive results including: more timely resolution, higher settlement rates, higher satisfaction rates, better communication, more effective client engagement and lower costs.

Proposed amendments to the Child and Family Services Act, if passed, would require a children's aid society to consider alternative dispute resolution where there is a dispute related to a child or a child's plan of care, and to permit the Office of the Children's Lawyer to represent a child where alternative dispute resolution is proposed.

Although not appropriate in some child protection cases, mediation is regarded as one of a number of ADR options that may be effective in resolving disputes and reducing the volume of cases that go to trial. Mediation can be an effective alternative in appropriate cases because: it allows a parent to tell their story to an impartial third party who won't judge them; it can lead to a better understanding of a case by both the children's aid society worker and the parents; it can lead to a better understanding of the role of the children's aid society and a better working relationship between the family and the children's aid society workers; and it allows for parental involvement in making decisions.

A provincial mediation strategy is being considered that would provide for child protection mediation before a court application is initiated or at any point in a court case. Child protection mediators would be neutral and be required to meet specific qualifications and standards of service.

The provincial strategy would need to take into consideration the special needs and circumstances of many remote First Nation communities and be flexible enough to accommodate traditional practices. Many jurisdictions are supporting efforts of First Nation communities to care for children at risk and to implement Aboriginal culture based programs to deal with child protection issues. Several jurisdictions are co-funding Aboriginal mediation programs under a cost-sharing arrangement with the federal government Aboriginal Justice Strategy. In Ontario, a First Nations child protection mediation program has been operating on a pilot basis in a number of Nishnawbe-Aski Nation communities since May 2002. The project is managed by Nishnawbe-Aski Nation Legal Services in Thunder Bay. Called the Talking Together Project, it uses a community-based traditional circle approach to help ensure the best

interests of children and the strengthening of the family unit, while functioning parallel to the mainstream court process.

Family conferencing is increasingly popular as an ADR option. With this approach, intervention plans are developed through a case conferencing process that brings together extended family and other potential community supports. Evaluations consistently report high rates of satisfaction from participants and increased involvement from extended family and community supports. While the use of family conferencing does not necessarily require changes in legislation or regulations, lack of flexibility in the current funding model may be an obstacle to implementation. Consideration is being given to providing children's aid societies with the funding flexibility needed to establish partnerships with community service providers who can offer family conferencing, where appropriate.

Legal Service Delivery within a Children's Aid Society

The ministry will work with children's aid societies through their membership organizations, the Ontario Association of Children's Aid Societies and Association of Native Child and Family Services Agencies in Ontario, to develop and disseminate "best practices" information related to strategic case planning, with a view to identifying and using alternatives to court where appropriate. The ministry will also encourage further development and exchange of best practice that will lead to more effective use of legal advice and management of the legal process within children's aid societies.

Collaboration with Justice Sector Partners

The ministry will move forward with a number of recommendations that have been made for collaboration with the Ministry of the Attorney General, Legal Aid Ontario, the Office of the Children's Lawyer, Ontario Association of Children's Aid Societies and Association of Native Child and Family Services Agencies in Ontario, the judiciary and other justice sector partners to promote effective and efficient resolution of child welfare matters before the court. These include recommendations to: address concerns related to the use of assessments, encourage the development of effective family court committees in every child protection court, explore ways to support effective judicial case management, and address concerns related to trial scheduling. Those jurisdictions with established mechanisms to bring the bench, bar, children's aid societies and other key stakeholders together on a regular basis for problem solving and relationship building are much more likely to expedite legal matters affecting children and contain costs.

3) Expanded Permanency Planning Options

Effective and permanent plans for the care of a child or youth provide both psychological and legal certainty. Knowing and having faith in the predictability of their caregiver allows children and youth the emotional connection necessary for them to feel accepted and loved. Legal certainty means they know that their new family has a secure and enduring foundation. With the dramatic increase in admissions to out-of-home care, it has been increasingly difficult to provide stable and permanent placements for children and youth in a timely manner. Placement instability and multiple moves often impact the emotional well-being of children and youth and other child welfare outcomes and may contribute to requiring more expensive specialized placements. An expanded continuum of family-based permanency options would help children's aid societies to determine individual plans that are best suited for each child. The proposed continuum, referred to as *Pillars of Permanence,* includes: admission prevention, kinship care, customary care, legal custody, family foster care, adoption and youth leaving care.

Admission Prevention

A number of family support services have shown to be effective in preventing admission to care and in helping to support children who return home. While placement prevention should never compromise the safety of children, appropriate use of family support services has consistently produced positive results. To enhance the supports available to children and families, the ministry is considering a number of options including: additional supports to families where such assistance would enable children to remain in, or return to, the care of the birth family; more effective engagement of families through the differential response intake and assessment option; and greater involvement of extended families and community supports through enhanced case planning mechanisms.

Kinship Care

Kinship care refers to the full-time care and nurturing of a child or youth by a relative, community member, or other adult with whom there is a relationship significant to the child or youth. In these cases a formal admission to care may be prevented through the use of kin as a temporary care provider. Kinship care is the fastest growing placement option in North America, yet an under-utilized option in Ontario. Follow-up research generally finds that if adequately resourced, these placements are more stable and children feel a stronger sense of belonging. These children are less likely

to be re-admitted to care once they return home. Some studies, however, have raised concerns about inadequate supports provided to kinship placements. The ministry will support the expanded use of kinship care by providing funding flexibility for children's aid society staff to provide additional supports in situations where kin are caring for a child who has not been formally admitted to children's aid society care. Kin who are caring for a child who has been admitted to children's aid society care could be eligible for similar support and compensation available to all approved foster parents.

Customary Care

Aboriginal children are vastly over-represented in the care of children's aid societies in Ontario. Although some improvements have been made, most are not placed in Aboriginal families and many are removed from their home communities. This severs not only ties to family, but the cultural practices and identity necessary for these children to grow confidently as Aboriginal community members. Customary care refers to the traditional practice of child rearing and care within which all members of the family, extended family, relatives, and community are involved. Customary care practices are influenced and determined by the culture of the parents and community in which the child is raised. The ministry supports children's aid societies' efforts to develop customary care practices in collaboration with local First Nations. Drawing on the experience of several Aboriginal children's aid societies, the ministry will co-ordinate the development of a set of customary care best practice guidelines in partnership with representatives of Ontario First Nations leadership, the Association of Native Child and Family Service Agencies of Ontario and the Ontario Association of Children's Aid Societies. The guidelines are intended to support the expanded use of customary care practices by providing more clarity on issues related to legal status, residential standards and subsidies.

Legal Custody

When it is necessary to develop a permanent plan for the care of a child or youth and adoption is not considered appropriate for cultural, familial or other reasons, another legal option is required. Proposed amendments to the Child and Family Services Act would, if passed, include a legal custody option where a child or youth would be cared for by a relative or someone else close to them while maintaining their name, contact with family and rights of inheritance. For example, for children who are Crown wards and have been living continuously with a foster parent for a significant period of time, it would be possible for custody of the child to be transferred to a foster parent under a legal custody order. In appropriate cases, where a person, including a foster parent, is granted a legal custody order, additional supports could be provided by a children's aid society to complement the care of the child or youth

on a long-term basis. In such cases, the child or youth would be discharged from care and experience less stigma which is sometimes associated with being 'in care'.

Family Foster Care

Wherever possible, children requiring out-of-home-care should be placed in family-based settings. The ministry acknowledges the rich tradition of family-based foster care across Ontario and will continue to support this critical service.

The ministry is considering the implementation of Looking After Children (LAC) on a provincial basis. LAC is a strengths-based practice model that monitors and supports the development and well-being of children and youth in care, with the goal of securing positive outcomes that are similar to those of children and youth in the general population. Its focus is on resiliency, defined as positive adaptation in the face of adversity, and on supporting a child's progress within seven key dimensions: health, education, family and social relationships, social identity, emotional and behavioural development and self-care skills.

In addition, the ministry is considering the implementation of PRIDE (Parent Resources for Information, Development and Education) on a provincial basis. PRIDE establishes a standardized approach to supporting and training foster families to meet the increasingly complex needs of the children they serve.

Revised standards and regulations are also under consideration to afford more flexibility for children's aid societies. Without compromising safety, this would allow children to be placed with kin in situations where existing rules prevent children's aid societies from doing so. Through improved training, more support and greater flexibility, foster parents could be in a stronger position to meet the increasingly diverse needs of foster children.

Adoption

Adoption is a desired plan with positive outcomes for many children, yet is an option that is being used in a minority of cases. To support expanded use of adoption the ministry is considering a number of strategies. A key legal barrier to adoption is the high percentage of children with court-ordered access to birth parents. In many of these cases access is a good thing and communication or contact is important to the healthy development of a child. Proposed amendments to the Child and Family Services Act would, if passed, allow communication after an adoption through openness agreements or orders. Openness could allow for a continuum of contact ranging from the sharing of birth family information to personal visits. The degree of openness would be based on the child's best interests. This would promote more adoptions and also allow for the preservation of important connections to family history, relationships and culture. Where necessary, mediation could be available to assist children's aid societies, adoptive families and birth families in the development

of openness arrangements. Further support could be provided by increasing post-placement services, in particular, parent education and other forms of assistance. Connecting children with prospective adoptive families would also require further investment in tools, training and increased cooperation among children's aid societies and between children's aid societies and the private adoption sector. The development of a common home study assessment format, the sharing of information, an electronic database to assist matching potential adoptive families with waiting children, and public promotion of adoption would provide the resources to help find and secure loving families for children.

Youth Leaving Care

The transition from being in care to living independently can be difficult for youth leaving care and requires support and planning. In addition to the current extended care and maintenance financial support that is available for youth in school until age 21, the ministry supports the development of social and life skill programs that will help prepare youth for living on their own. Specifically, the ministry supports the development of a guide to best practices for the preparation of youth for independence and will explore further opportunities for financial assistance for post-secondary education.

4) A Rationalized Accountability Framework

Accountability for results is an important feature of this child welfare transformation. The goal is to achieve a more streamlined and rationalized accountability relationship with the Ministry of Children and Youth Services that builds on the strength and diversity of Ontario's community-based children's aid societies while maintaining province-wide standards.

Over the last decade, the number of accountability and review mechanisms for child welfare increased as a result of previous child welfare reform, inquests, in-year pressures and recommendations from the provincial auditor. Yet the ability to document the effectiveness of child welfare services across Ontario remains limited.

One assumption is that the service standards that are monitored will reflect better outcomes. A high standards compliance rate however, does not necessarily mean that children are better protected or that their well-being has measurably improved. In the absence of a stronger focus on client and system outcomes, more monitoring of standards would not necessarily provide detailed information to continue to build effectively on Ontario's community-based service delivery model.

The new accountability framework will require a shift of focus from process monitoring to outcomes, in general, and specifically as they relate to child outcomes contained in the National Outcomes Matrix (NOM). The NOM was adopted by the ministry and is being used to collect outcome data in a number of other provinces.

The first component of the new accountability framework to be implemented is a multi-year results based plan which will replace the annual agency service management plan. Once fully implemented, this multi-year results based plan will become the key operational planning document that identifies an agency's service delivery model and how agency resources are used to support that model over a three year period. It will link closely to agency strategic plans and provide information about the agency, the client population served by the agency and the local service delivery context, as well as the agency's relationship with local service partners. Data and information will be collected regarding agency goals and objectives, client and system outcomes, the agency's quality assurance activities and the results of those activities.

Next steps in creating a new accountability framework will include streamlining existing review and monitoring mechanisms such as crown ward reviews, services and financial data reviews and child death reviews. The ministry will also strengthen its role as service system manager to facilitate a greater integration of, and access to, community services required to support children and families who have come to the attention of children's aid societies. On a longer term basis, accreditation will be explored as a promising future direction for child welfare in Ontario.

5) A Sustainable Child Welfare Funding Model

Funding mechanisms play an increasingly central role in shaping the types of services provided by children's aid societies. The ministry is developing a new child welfare funding model designed to replace the current funding framework with a more sustainable mechanism to allocate transfer payments to children's aid societies. The funding model is designed to support the proposed policy and service reforms.

The new funding model is comprised of four integrated but unique "funding blocks" through which funding will be allocated to children's aid societies:

1. **Agency core funding** (Block 1) through which approximately 90 per cent of a children's aid society's expenditures will be funded, subject to ministry financial planning approval. This includes expenditures for service delivery to clients and the required operational infrastructure and supports.

2. **Change management investment funding** (Block 2) through which funding will be allocated and can only be used for the achievement of transformation policy, service priorities and related objectives determined by the ministry.

3. **Select service volume growth change funding** (Block 3) will provide funding for eligible service volume growth.

4. **Ministry managed child welfare funds** (Block 4) will contain individual funds that can be used only for specific purposes (e.g. capital acquisitions, technology) as determined by the ministry.

Similar to the previous funding framework benchmarks, each funding block is comprised of a series of funding factors and related calculations. The funding factors have been determined by analysis of a base line year of actual service volume and financial results for each children's aid society. The funding factors are more global in nature than were the detailed original funding framework benchmarks and significantly fewer in number (fewer than half of the original 56 benchmarks).

The funding model baseline year is being updated to 2003 / 2004 agency specific actuals. Such funding reflects the unique characteristics and service models of each children's aid society that existed in 2003/ 2004. This, for example, includes travel costs for children's aid societies serving large geographic areas. Block 4 will allow for the future development of a northern remoteness factor and/or French language service factor that could capture related costs not contained in core funding. Future policy work is required regarding the need for such funding and to identify what it would contain.

The new funding model will be supported by the new multi-year results based planning process which is designed to assist in adjusting funding to reflect significant changes in service volume as well as track the extent to which children's aid societies are meeting targets they have set for themselves, and targets set by the ministry.

6) Single Information System

The Child Mortality Task Force and the coroner's inquests of the late 1990s strongly recommended the implementation of a comprehensive single information system. The Ministry of Community and Social Services along with children's aid societies attempted on two previous occasions to develop one such system. More recently, the Child Welfare Program Evaluation recommended a single information system to

support implementation of many of the report's recommended reforms and outlined the advantages of one system over the current multiple systems.

In 2000, a province-wide FastTrack system was established to allow all children's aid societies to determine if referred children and families had been previously reported to another children's aid society. In addition, individual children's aid societies have taken a number of initiatives in setting up coordinated data user groups. Despite these efforts at increased coordination across user groups, limitations of the current agency-based systems hinder the sector's capacity to track and report much of the information needed to assist province-wide service planning and policy development.

The current collection of information systems does not provide provincial information about some of the most basic characteristics of children receiving child welfare services. There is no central capacity to report province wide on: the types of reported and investigated maltreatment, the age and sex of children receiving services, the proportion of children receiving services who are taken into care, the number of placement changes, or the proportion of children who received services and are re-victimized.

An agreement has been negotiated between the Ministry of Finance, the Ministry of Children and Youth Services and the Ontario Association of Children's Aid Societies to fund the design and development of a new web-based child welfare information system to be piloted in a minimum of two agencies.

The system will be designed to: meet the core information requirements of all children's aid societies and the ministry; link to common financial, human resource and document management systems, and be capable of expansion and adaptation to meet the information technology requirements of other ministry funded children's services.

The system will support: increased direct worker contact with clients through streamlined data entry processes; more effective case and workload management; National Outcomes Matrix data collection; shared service approaches; greater transparency and accountability; improved research capacity; access to information, performance, trends and comparisons; and improved financial management and reporting.

7) Provincial Research Agenda

The 1998-2000 child welfare reforms have not been systematically evaluated. As recommended by the program evaluation that followed the reforms, a provincially funded and coordinated research agenda is critical to ensuring that the impact of new policies and practices are adequately evaluated and support evidence based planning, policy development and decision-making.

Research is playing a central role in the current planning for child welfare transformation. The three core service initiatives in the areas of differential response, alternative dispute resolution and expanded permanency planning are all based on reviews of the best available research evidence.

The ministry is considering mechanisms that could support a provincial child welfare research agenda that would focus on creating the capacity to collect and analyze outcome and service data, forecast new and emerging trends, support the multi year results based plans and produce public annual reports.

It will be critical to understand the impact of transformation initiatives on Aboriginal communities and other special populations in Ontario. To this end, the research agenda will promote collaborative culturally appropriate research approaches as well as data analysis and interpretation methods.

It will also require coordination of research in key areas such as risk assessment, domestic violence and/or foster care and support in the dissemination of findings from relevant research. These activities will assist in future policy development and continuous improvements in child welfare, and move the field towards evidence-based practice.

The research agenda will be supported by a provincial fund managed by the Research and Outcome Measurement Branch (ROMB) with advice from a provincial child welfare research fund advisory committee to: help set priorities for allocating research funds, track and coordinate child welfare research activities, develop ethical review standards, support capacity development, support research dissemination, and provide input into content of a child welfare annual report.

The advisory committee will be co-chaired by the Child Welfare Secretariat and ROMB, with representation from service providers, the Office of Child and Family Services Advocacy and a multi-disciplinary group of academic researchers.

The research agenda for 2005 will include collecting baseline outcome data for four of 10 indicators contained in the National Outcomes Matrix, and beginning baseline

evaluation of the new child welfare initiatives (differential response, permanency options and alterative dispute resolution).

Next Steps

The strategic plan outlined in this document sets out a series of measures to support the transformation of Ontario s child welfare system through a more flexible, sustainable and outcome oriented service delivery model. Building on the reforms initiated in 1998, this plan, developed in consultation with key stakeholders, emerges out of the Child Welfare Program Evaluation. The plan incorporates the best available evidence on effective child welfare services and reflects many of the innovative programs that are emerging across the province, the country and internationally.

A 12 month, three stage strategy is planned for further program design and implementation planning:

1. In the first stage (Spring 2005), the focus will be on potential legislative amendments and introduction of the key funding, planning and evaluation mechanisms: multi-year results based planning, the funding model and the child welfare research fund advisory committee.

2. In the second stage (Summer – Fall 2005), the focus will be on further development of the accountability framework, funding model and multi-year results based planning approach to support the child welfare transformation agenda.

3. In the third stage, (Winter – Spring 2006) differential response, alternative dispute resolution and enhanced permanency planning options will be introduced on a graduated basis. Timing will depend on the passing of proposed amendments to the Child and Family Services Act.

Unlike the first wave of reforms between 1998 and 2000 that required highly standardized province wide implementation, most of the changes currently proposed involve adding new service options and increasing program flexibility in order to allow children's aid societies to tailor their services more effectively to their diverse client populations. Implementation, therefore, hinges on the extent to which children's aid societies are ready to make use of this broader array of service options.

The new service planning, funding and accountability mechanisms that are being proposed are designed to support a flexible and sustainable implementation process

that can be adjusted to meet local realities. By tracking outcomes through a more effective information system and monitoring the effectiveness of new initiatives through a provincial research agenda, the ministry would also be in a better position to make further adjustments to determine that the proposed changes are yielding the intended outcomes.

Our experience with previous child welfare transformation in Ontario as well as evidence from other jurisdictions speaks clearly to the need for a policy and implementation focus that is sustained over time. A strong emphasis on training and capacity building, both within the ministry as well as the field, are both critical ingredients to achieving better child welfare outcomes and sustainability in the future.

This journey, which also represents a significant shift in culture, is continuous by its very nature. Through phased implementation, clear and measurable evidence of improvement is anticipated by the end of fiscal year 2007-2008.

Appendix A: Child Welfare Secretariat

Sponsoring Assistant Deputy Minister

Trinela Cane, Assistant Deputy Minister, Policy Development and Program Design Division

Child Welfare Secretariat Team Members

Shelley Acheson, Senior Policy Analyst, Ministry of Children and Youth Services

Jennifer Gallagher, Counsel, Ministry of Community and Social Services and Ministry of Children and Youth Services

Elaine Kennedy, Administrative Assistant, Ministry of Children and Youth Services

Anna Mazurkiewicz, Service Director, Peel Children's Aid Society

Sally McGowan, Program Supervisor, Ministry of Community and Social Services

Kevin Morris, Senior Policy Analyst, Ministry of Children and Youth Services

Jim Phillips, Director of Finance, Waterloo Family and Children's Services

Bruce Rivers, Executive Director, Toronto Children's Aid Society

Susan Rudnick, Senior Policy Analyst, Ministry of Children and Youth Services

Chris Steven, Director, Residential Resources, London and Middlesex Children's Aid Society

Nico Trocmé, Professor, Faculty of Social Work, University of Toronto; Director, Centre of Excellence for Child Welfare

The Child Welfare Secretariat would like to acknowledge the significant contribution of our colleagues in the Program Management Division, including Regional Offices and in the Children and Youth at Risk Branch, Policy Development and Program Design Division, as well as those individuals who have recently joined the Secretariat team.

Appendix B: Child Welfare Secretariat Advisory Group

Marcel Donio, Executive Director, Association of Native Child and Family Service Agencies of Ontario

Greg Dulmage, Executive Director, Northumberland Children's Aid Society

Mac Hiltz, Executive Director, Services Familiaux Jeanne Sauvé Family Services

Mark Kartusch, Director of Services - Hastings Children's Aid Society

Jeanette Lewis, Executive Director, Ontario Association of Children's Aid Societies

Nancy Liston, Director, Performance Management Branch, Ministry of Community and Social Services

Mary McConville, Executive Director, Catholic Children's Aid Society of Toronto

Kenn Richard, Executive Director, Native Child and Family Services of Toronto

Bruce Rivers, Executive Director, Children's Aid Society of Toronto (Chair)

Peter Steckenreiter, Regional Director, South-West Region, Ministry of Community and Social Services

Members of the Child Welfare Secretariat as listed in Appendix A

Appendix C: Overview of Child Welfare Transformation Agenda

Alternate responses at the front end of the child welfare system. Less adversarial, more customized response(s) to lower-risk situations. Responses will employ strength-based assessments.

Earlier achievement of permanency for children, via a continuum of alternatives such as kinship care, customary care, private custody arrangements and enhanced adoption options.

Availability of mediation services will achieve more timely resolution of issues for children. Improved and more efficient agency and system legal processes will reduce court delays.

SUPPORTED BY:

Supports achievement of positive client outcomes through evidence-based practice.

Provides enhanced capacity to track and report specific child and family profiles and outcomes data.

More effective, appropriate and rational accountability relationship between ministry and children's aid societies

ENABLED BY:

Transformation du bien-être de l'enfance de 2005 :

Plan stratégique pour un modèle de prestation des services souple, viable et fondé sur les résultats

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Juin 2005

Table des matières

Contexte **2**

Renseignements généraux **3**

Réforme du bien-être de l'enfance 1998-2000 4

Évaluation du Programme de bien-être de l'enfance 2002-2003 5

Secrétariat au bien-être de l'enfance 2004-2005 6

Programme de transformation du bien-être de l'enfance 6

Principes directeurs de la transformation du bien-être de l'enfance 7

1) Admission et évaluation : intervention adaptée **9**

2) Instances judiciaires et mesures pouvant remplacer ces instances **11**

Mesures remplaçant les instances devant les tribunaux 11

Prestation de services juridiques dans les sociétés d'aide à l'enfance 13

Collaboration avec des partenaires du secteur de la justice 13

3) Éventail plus grand d'options de placement permanent **13**

Prévention de la prise en charge 14

Garde par une personne ayant un lien de parenté 14

Soins conformes aux traditions 15

Garde juridique 15

Placement en famille d'accueil 16

Adoption 16

Jeunes qui cessent de bénéficier des soins d'une société d'aide à l'enfance 17

4) Cadre de responsabilisation rationalisé **17**

5) Modèle de financement viable du bien-être de l'enfance **18**

6) Système d'information unique **20**

7) Programme de recherche provincial **21**

Prochaines étapes **22**

Annexe A : Secrétariat au bien-être de l'enfance **25**

Annexe B : Groupe consultatif du Secrétariat au bien-être de l'enfance **26**

Annexe C : Aperçu du programme de transformation du bien-être de l'enfance **27**

Transformation du bien-être de l'enfance de 2005 :

Plan stratégique pour un modèle de prestation des services souple, viable et fondé sur les résultats

Contexte

En octobre 2003, le gouvernement de l'Ontario a montré son engagement envers les enfants et les jeunes en créant le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le premier nouveau ministère en Ontario en 20 ans. En se fondant sur des recherches et des consultations complètes, le ministère a défini ses objectifs généraux : que l'Ontario soit un lieu où les enfants et les jeunes ont les meilleures chances de réussir et de réaliser tout leur potentiel. Le ministère concentrera ses efforts en vue d'atteindre les principaux objectifs permettant de faire en sorte que les enfants et les jeunes de l'Ontario soient :

- protégés;
- sains et actifs;
- prêts à apprendre à tout âge;
- reconnus, engagés et responsables;
- sûrs sur le plan financier.

Pour réaliser cette vision et améliorer les résultats, le ministère va créer un nouveau système qui favorise le développement sain des enfants et des jeunes dans le contexte de leur famille et de leur collectivité. Au cœur de la vision de l'Ontario est la conviction que l'intervention précoce réduira la nécessité d'avoir recours plus tard à des services publics plus perturbateurs et coûteux et produira de meilleurs résultats pour les enfants et les jeunes. Tout en continuant d'offrir des services qui répondent aux besoins critiques immédiats des enfants et des jeunes aujourd'hui, le ministère mettra de plus en plus l'accent sur la prévention et la détection et l'intervention précoces.

Le ministère a relevé trois transformations prioritaires permettant d'améliorer la vie des enfants et des jeunes en Ontario :

- **Stratégie Meilleur départ :** Partenariat avec les parents, cette vaste stratégie d'une durée de dix à quinze ans appuie le développement sain sur plusieurs fronts de façon à ce que les enfants arrivent à l'école prêts à apprendre. L'éventail de mécanismes de soutien offerts aux parents et aux familles inclura ce qui suit : stratégies de santé prénatale et postnatale, aide aux compétences parentales, accès à de l'aide spécialisée comme la rééducation de la parole et du langage pour les enfants d'âge préscolaire, et meilleur accès à des services de garde d'enfants de qualité.

- **Système de soutien spécialisé :** Cette transformation améliorera l'accès et la coordination des services pour les enfants et les jeunes ayant besoin de soutien spécialisé. Il s'agit d'enfants et de jeunes qui peuvent avoir des déficiences physiques, affectives, psychologiques ou intellectuelles ou dont la santé est fragile ou dépend de moyens technologiques.

- **Enfants et jeunes à risque :** Afin de mettre l'accent sur la prévention ainsi que sur la détection et l'intervention précoces, cette transformation créera un système où le bien-être de l'enfance, la justice pour la jeunesse et les services de santé mentale pour les enfants et les jeunes permettent de mieux répondre aux besoins multiples des enfants, des jeunes et de leur famille. Cette transformation inclura notamment ce qui suit : examen des services en établissement, élaboration d'un cadre stratégique en matière de santé mentale pour les enfants et les jeunes et réforme du bien-être de l'enfance.

Le présent document porte sur la réforme du bien-être de l'enfance.

Renseignements généraux

En Ontario, les services de protection et de soutien destinés aux enfants qui risquent de faire l'objet de mauvais traitements ou de négligence sont fournis par l'intermédiaire d'un modèle unique de sociétés d'aide à l'enfance communautaires et sans but lucratif, réglementées et financées par la province. Ce modèle appuie l'un des systèmes de bien-être de l'enfance le plus innovateur et dynamique de l'Amérique du Nord. Avec la sensibilisation accrue du public et du milieu professionnel au problème des mauvais traitements et de la négligence à l'égard d'enfants, ce modèle de prestation des services a connu une expansion sans précédent, tant pour le nombre que pour la complexité des situations signalées aux sociétés d'aide à l'enfance.

Le gouvernement provincial a travaillé en étroite collaboration avec les sociétés d'aide à l'enfance afin de répondre à ces besoins. Une première série de changements, comprenant d'importantes modifications législatives, a été élaborée et mise en oeuvre entre 1998 et 2000. S'appuyant sur ces changements, la province a entrepris un programme de transformation aux termes duquel elle a notamment : fait passer les services de bien-être de l'enfance au nouveau ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, effectué à l'échelle du système une évaluation du programme de bien-être de l'enfance, et établi le Secrétariat au bien-être de l'enfance chargé de donner suite aux conclusions et recommandations de l'évaluation du programme.

Le nombre d'enquêtes sur les mauvais traitements et la négligence à l'égard d'enfants menées en Ontario a presque triplé depuis 1993, passant d'environ 45 000 enquêtes en 1993 à près de 130 000 en 2003. Le nombre d'enfants pris en charge est passé de 10 000 au début des années 1990 à plus de 18 000. La province dépense plus de 1,1 milliard de dollars par année pour les services directs de bien-être de l'enfance, soit plus du double de ce qu'elle dépensait à la fin des années 1990. Bien que divers facteurs puissent expliquer cette augmentation – notamment la plus grande sensibilisation du public, l'élargissement de la législation, les changements apportés aux modalités d'enquête et un cadre de financement plus sensible – celle-ci représente en fin de compte un accroissement spectaculaire du genre de situations où interviennent les services de bien-être de l'enfance, en particulier pour ce qui est de la négligence à l'égard d'enfants, de la violence psychologique et de l'exposition à la violence familiale. Le profil des enfants et des familles ayant reçu des services du système de bien-être de l'enfance a énormément changé. Alors qu'au début des années 1990 le cas de bien-être de l'enfance typique comportait de graves problèmes comme la violence sexuelle et les mauvais traitements violents, les fournisseurs de services de bien-être de l'enfance répondent de plus en plus à des problèmes chroniques et complexes liés à la négligence, à l'exposition à la violence familiale et aux désavantages socioéconomiques.

Réforme du bien-être de l'enfance 1998-2000

Sur le plan des politiques et des services, la réponse à l'expansion des services de bien-être de l'enfance a été façonnée par divers événements. En 1996, le bureau du coroner provincial a lancé une série d'enquêtes sur la mort d'enfants qui avaient reçu des services de bien-être de l'enfance. Celles-ci ont été suivies en 1997 d'un rapport du Groupe de travail provincial sur la mortalité juvénile, et en 1998 du rapport du Groupe d'experts du ministre. Les recommandations formulées par suite de ces enquêtes et examens ont touché à de nombreux aspects de la prestation des services de bien-être de l'enfance, mais ont notamment souligné la nécessité d'étendre la législation, en particulier en ce qui concerne la négligence et la violence psychologique, la normalisation des modalités d'enquête axées sur la sécurité des enfants, et la rationalisation des instances judiciaires en vue d'accélérer les décisions.

Le ministère des Services sociaux et communautaires a répondu à ces demandes de changement en introduisant une série de réformes comprenant notamment les éléments suivants : modifications aux lois, nouveau cadre de financement, mise en place d'outils obligatoires d'évaluation des risques, mesures de responsabilisation améliorées, meilleur échange de renseignements grâce au Système Info express pour la protection de l'enfance à l'échelle de la province, revitalisation du système de placement familial. Les modifications aux lois proclamées en vigueur en mars 2000 ont confirmé la primauté de l'intérêt véritable de l'enfant et prévoyaient notamment l'inclusion de la négligence comme condition indiquant que l'enfant a besoin de

protection, l'établissement de normes de protection de l'enfance plus strictes et des précisions quant à l'obligation des professionnels de signaler les cas. L'un des éléments les plus importants de l'initiative de réforme a été l'élaboration pour les cas d'un processus décisionnel structuré et normalisé grâce à la mise en oeuvre du Modèle d'évaluation des risques pour la protection de l'enfance en Ontario.

Évaluation du Programme de bien-être de l'enfance 2002-2003

Après la première série de réformes, une évaluation complète du programme de bien-être de l'enfance a été mise en oeuvre en 2002 et a donné lieu à diverses recommandations dans les domaines suivants : résultats touchant les enfants et résultats liés au système, intégration, responsabilisation, efficacité et viabilité. Notant que bon nombre de progrès avaient été faits grâces aux réformes de 1998-2000, l'évaluation a porté sur des domaines où des améliorations pouvaient être apportées et a attiré l'attention sur certaines des conséquences involontaires des réformes précédentes. L'évaluation a conclu que le système de bien-être de l'enfance de l'Ontario n'était pas viable sans modifications au cadre de financement, aux politiques du gouvernement et aux méthodes de prestation des services utilisées par les sociétés d'aide à l'enfance.

L'évaluation du programme a également indiqué qu'il fallait accorder une plus grande importance aux résultats, à l'investissement dans la recherche et à l'élaboration d'un système d'information commun. Elle a encouragé la mise en oeuvre de l'initiative S'occuper des enfants, l'établissement de liens plus clairs et plus solides entre les secteurs de la santé mentale pour enfants et du bien-être de l'enfance, et des modalités d'intervention adaptée afin de répondre aux cas à faible risque. Elle a fait ressortir la nécessité d'accorder plus d'importance aux services et infrastructures communes, d'avoir moins recours aux interventions ordonnées par les tribunaux et de repenser dans une large mesure la méthode de financement actuelle du bien-être de l'enfance. L'évaluation a fortement recommandé l'utilisation d'une méthode pluriannuelle en matière de planification et d'établissement des budgets de même que l'introduction de mesures, d'incitatifs et d'objectifs à l'intérieur d'un cadre de responsabilisation axé sur les résultats.

En mai 2003, le ministère des Services sociaux et communautaires a publié le fruit d'un examen intergouvernemental qui a offert au secteur une description des meilleures pratiques et méthodes innovatrices dans les domaines de l'intervention adaptée, des placements permanents, du financement fondé sur le rendement et de la médiation. Le rapport sur l'évaluation du programme a été publié en février 2004, et peu de temps après, le ministère a reçu l'approbation de principe pour donner suite à l'esprit des recommandations.

Secrétariat au bien-être de l'enfance 2004-2005

En avril 2004, le nouveau ministère a créé le Secrétariat au bien-être de l'enfance – chargé de répondre aux principaux aspects de l'évaluation du programme de bien-être de l'enfance. Une équipe des politiques et de la planification de la mise en oeuvre a été formée à l'aide de représentants de sociétés d'aide à l'enfance, de l'Université de Toronto et du ministère (consulter l'annexe A).

Les activités du Secrétariat sont appuyées par un comité consultatif composé de représentants du ministère, de divers organismes de bien-être de l'enfance de la province, de l'Association ontarienne des sociétés d'aide à l'enfance et de la Association of Native Child and Family Service Agencies of Ontario (consulter l'annexe B).

Aide juridique Ontario, le Bureau de l'avocat des enfants, le Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille, le Bureau du coroner, le Adoption Council of Ontario, le programme Ontario au travail, le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère de l'Éducation et le ministère du Procureur général ont été consultés sur les principales questions. Le contenu du modèle de financement du bien-être de l'enfance a été élaboré avec l'aide de l'équipe du Secrétariat, des groupes de discussion du ministère et le groupe consultatif sur le cadre de financement de l'Association ontarienne des sociétés d'aide à l'enfance.

En outre, on a obtenu l'avis de jeunes et de groupes de parents représentatifs concernant leur expérience touchant les services et les modifications à apporter du point de vue des politiques.

Programme de transformation du bien-être de l'enfance

Le programme de transformation est organisé autour de sept priorités clés découlant de l'évaluation du programme de bien-être de l'enfance.

S'appuyant sur les plans de réforme qui ont aidé à réorienter les services de bien-être de l'enfance, cette transformation porte sur un éventail élargi d'options d'intervention qui répondront mieux aux besoins de plus en plus complexes des enfants et des familles dirigés vers les organismes de bien-être de l'enfance partout dans la province. Ces options sont liées à trois importantes étapes du système de prestation des services :

(1) Modèle d'admission et d'évaluation plus souple;

(2) Stratégie sur les instances judiciaires visant à réduire les retards et à encourager des mesures pouvant remplacer ces instances;

(3) Éventail plus grand d'options de placement permettant d'appuyer des placements permanents plus efficaces.

De plus, cette transformation vise à modifier les mécanismes de planification des services et des politiques, ou à en créer de nouveaux, dans les quatre domaines suivants :

(4) Cadre de responsabilisation rationalisé et simplifié;

(5) Modèle de financement viable et stratégique;

(6) Système d'information unique;

(7) Capacité provinciale de recherche dans le domaine du bien-être de l'enfance.

Principes directeurs de la transformation du bien-être de l'enfance

En consultation avec les principaux intervenants, on a établi les principes suivants pour orienter l'élaboration des politiques et la planification de la mise en oeuvre de cette transformation du bien-être de l'enfance:

- **Accent mis sur les résultats** : Les programmes, les politiques, le financement et les dispositions législatives permettent que l'on atteigne de meilleurs résultats en matière de bien-être de l'enfance dans les domaines suivants : sécurité des enfants, placements permanents et bien-être de l'enfance.

- **Prestation équilibrée des services** : Les modifications aux politiques et aux pratiques continuent de privilégier fortement la sécurité des enfants, s'appuient sur les points forts des familles et des collectivités, encouragent la prévention et l'intervention précoce et assurent la continuité des soins et des relations pour les enfants et les jeunes.

- **Mesures fondées sur la recherche** : Les meilleures pratiques et les recherches aideront à orienter la transformation du bien-être de l'enfance de l'Ontario. Un programme de recherche et d'évaluation permet de suivre les principales politiques mises en oeuvre par le ministère.

- **Viabilité et souplesse** : Les politiques, pratiques et solutions en matière de financement reconnaissent la diversité de l'Ontario, le fait qu'une approche donnée ne peut convenir dans tous les cas et que les solutions doivent être viables, souples et équitables. La planification se fait de façon pluriannuelle.

- **Responsabilisation et intégration :** Le gouvernement ainsi que les structures et processus de gestion sont axés sur les fins, non sur les moyens. On encourage de meilleurs résultats en matière de bien-être de l'enfance grâce à des efforts concertés au sein des secteurs et entre eux.

Le plan prévu pour cette transformation s'appuie sur un examen des pratiques les plus actuelles et innovatrices utilisées en Amérique du Nord, au Royaume-Uni et en Australie. Les pratiques dans le domaine du bien-être de l'enfance progressent constamment et sont façonnées par les besoins des enfants, des familles et des collectivités, l'évolution du rôle parental et les attentes sociétales. La possibilité d'avoir facilement accès à des renseignements sur les nouveaux programmes, pratiques et méthodes de prestation des services en matière de bien-être de l'enfance ailleurs dans le monde permet au secteur du bien-être de l'enfance d'échanger des connaissances sur les pratiques qui donnent des résultats positifs pour les enfants. En outre, le milieu universitaire s'intéresse de plus en plus au domaine du bien-être de l'enfance. Des recherches de plus en plus nombreuses contribuent à l'adoption de pratiques qui sont fondées sur des preuves et dont on a montré l'efficacité pour ce qui est de produire des résultats positifs pour les enfants et les familles.

Cette transformation mise sur le dynamisme et les pratiques innovatrices dans notre province ainsi que sur les pratiques efficaces utilisées ailleurs pour ouvrir la voie à de meilleurs résultats pour les enfants et les familles qui bénéficient du système de bien-être de l'enfance de l'Ontario.

1) Admission et évaluation : intervention adaptée

À l'heure actuelle, toutes les familles qui sont dirigées vers une société d'aide à l'enfance et sont admissibles à des services de bien-être de l'enfance font l'objet au moment de l'admission d'une enquête normalisée basée sur le Modèle d'évaluation des risques pour la protection de l'enfance en Ontario (MÉRO). Le MÉRO a été élaboré en réponse à des préoccupations faisant état de l'utilisation de méthodes d'enquête inégales insuffisamment axées sur les risques et la sécurité. Depuis sa mise en oeuvre, le nombre de familles orientées vers le système de bien-être de l'enfance a presque doublé, et le genre de cas recommandés a énormément changé.

Divers modèles d'intervention adaptée ont été élaborés un peu partout en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde en réponse aux réserves de plus en plus fortes selon lesquelles il ne convient pas dans tous les cas de mener des enquêtes intenses liées à la protection et visant à recueillir des preuves. En règle générale, ces modèles offrent un éventail plus large d'interventions possibles au moment de l'admission, depuis l'enquête complète liée à la protection de l'enfance, en passant par des évaluations des points forts de la famille, jusqu'au renvoi vers des fournisseurs de services communautaires. Les premières évaluations de ces programmes ont montré des résultats encourageants. L'État du Missouri, par exemple, a mis en place un modèle énergique qui détourne plus des deux tiers des cas vers un processus d'évaluation. Les résultats indiquent une légère diminution du taux de récidive de la violence et du temps pendant lequel les enfants sont pris en charge temporairement à l'extérieur du foyer. Les résultats préliminaires en Alberta sont également encourageants.

Il faut cependant faire preuve d'une certaine prudence. En certains endroits, des ressources limitées ont été accordées pour les services destinés à la clientèle n'ayant qu'un faible risque de faire l'objet de violence ou de négligence à l'avenir. Comme pour toute réforme de ce genre, il faut fournir suffisamment de ressources pour appuyer le modèle. Le ministère reconnaît l'importance de soutenir la capacité des fournisseurs de services communautaires de répondre aux besoins des enfants et des familles qui font appel au système de bien-être de l'enfance, dans les limites des ressources disponibles.

Le ministère élabore actuellement un modèle d'intervention adaptée qui continuera d'utiliser l'outil d'admissibilité en place. Une fois l'admissibilité déterminée, les enfants qui présentent un risque élevé de subir des mauvais traitements continueront de faire l'objet d'une enquête complète liée à la protection et d'une évaluation des risques. Dans les situations où les risques sont moins élevés, on offrira une intervention modifiée qui visera moins à recueillir des preuves et davantage à faire participer les familles pendant l'enquête. Le nouveau modèle vise essentiellement à : évaluer les points forts et les manques actuels, relever les ressources

communautaires, et, si possible, faire participer volontairement les familles. Toutefois, on ne considérerait pas nécessairement que les cas comportant moins de risques exigent moins de services. Car même si ces cas ne posent peut-être pas de problèmes de sécurité immédiats, les effets à long terme des mauvais traitements chroniques peuvent être plus graves que ceux des cas plus sérieux ayant fait l'objet d'une enquête complète liée à la protection.

Bien que les organismes de bien-être de l'enfance de la plupart des autres pays, états ou provinces placent les familles dans des « voies » de services en se fondant sur les renseignements obtenus auprès des personnes ayant recommandé le cas, l'Ontario continuera d'attacher une grande importance à la sécurité des enfants. L'ensemble de la clientèle admissible aux services des sociétés d'aide à l'enfance et continuera de faire l'objet d'une rencontre en personne et d'une évaluation de la sécurité normalisée. Après ce contact initial, on prendra la décision quant au genre de service qui répondra le mieux aux besoins de l'enfant et de la famille. Le modèle exigera que l'on apporte certains ajustements et révisions aux normes et règles qui régissent le MÉRO afin de permettre le traitement différent des cas à faible risque et d'offrir des outils d'évaluation autres que l'évaluation des risques. L'évaluation normalisée des points forts de l'enfant et de la famille ainsi que des outils d'évaluation spécialisés facultatifs (inventaire relatif à la santé mentale, liste de vérification des toxicomanies, etc.) seront envisagés comme soutien à ce modèle.

Pour assurer la mise en oeuvre graduelle du modèle d'intervention adaptée de l'Ontario, on tiendra compte des domaines de services et de croissance (p. ex. les recommandations liées à la violence familiale) susceptibles de mieux se prêter à une intervention plus adaptée.

Pour contribuer au modèle d'intervention adaptée de l'Ontario, diverses mesures permettant de faire participer les familles à titre de partenaires dans la planification des cas et la prise de décision, par exemple la concertation des familles, la technique du « wraparound », la planification et médiation simultanées, pourraient être prises en considération à toute étape de la planification du cas ou du processus d'intervention. Diverses pratiques fondées sur la culture autochtone, comme la « cérémonie du cercle de guérison », sont examinées et mises en place dans les collectivités autochtones. Dans le but de faire participer plus efficacement les familles et leurs structures d'entraide naturelles, les sociétés d'aide à l'enfance seront encouragés à élargir leurs partenariats avec d'autres ressources communautaires et fournisseurs de services.

2) Instances judiciaires et mesures pouvant remplacer ces instances

Les recherches cliniques indiquent que dans bon nombre de cas, plus longtemps un enfant attend la mise en oeuvre d'un plan de placement permanent, plus ce plan et de meilleurs résultats pour l'enfant deviennent difficiles à réaliser. Le système judiciaire, les avocats du secteur privé et les sociétés d'aide à l'enfance ont exprimé leurs préoccupations concernant les retards dans les instances liées au bien-être de l'enfance. Des statistiques du ministère du Procureur général montrent qu'au cours des cinq dernières années, pour approximativement 24 à 28 pour 100 des demandes présentées aux termes de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* devant la Cour de justice de l'Ontario et pour environ 38 à 41 pour 100 des demandes présentées devant la Cour de la famille de la Cour supérieure de justice, il a fallu plus de 120 jours pour parvenir à une décision. Pour répondre aux préoccupations à cet égard, le ministère entend mettre en oeuvre les recommandations visant à faciliter le règlement rapide des questions touchant au bien-être de l'enfance.

Mesures remplaçant les instances devant les tribunaux

Une fois prise la décision de fournir des services de bien-être de l'enfance continus, l'intervention possible, dans les cas où la famille refuse ou n'appuie pas les services, se limite en grande partie à introduire une instance judiciaire, laquelle peut être plus contradictoire et rigide que nécessaire. Des provinces et États offrent diverses méthodes de règlement extrajudiciaire des différends (REJD), notamment : médiation, concertation des familles, cercles de médiation et conférences de règlement. L'évaluation de ces méthodes a invariablement fait état de résultats positifs : règlement plus rapide, taux de règlement plus élevé, taux de satisfaction plus élevé, meilleure communication, participation plus efficace de la clientèle, coûts moins élevés.

Si elles sont adoptées, des modifications proposées à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* exigeraient que les sociétés d'aide à l'enfance prennent en considération le règlement extrajudiciaire des différends lorsqu'il existe un différend lié à un enfant ou au programme de soins à lui fournir, et de permettre au Bureau de l'avocat des enfants de représenter un enfant lorsque ce type de règlement est proposé.

La médiation, même si elle ne convient pas dans certains cas de protection de l'enfance, est considérée comme une méthode de REJD pouvant efficacement régler les différends et réduire le volume de cas qui se retrouvent devant les tribunaux. La médiation peut être efficace dans les cas appropriés pour les raisons suivantes : elle permet au père et à la mère de raconter leur version des faits à un tiers impartial qui ne les juge pas; elle peut mener à une meilleure compréhension du cas par l'agente ou l'agent de la société d'aide à l'enfance et les parents; elle peut permettre de faire

mieux comprendre le rôle de la société d'aide à l'enfance et d'établir de meilleures relations de travail entre la famille et les agents de la société d'aide à l'enfance; elle permet aux parents de participer à la prise de décisions.

On étudie actuellement la possibilité d'instaurer une stratégie de médiation provinciale qui offrirait la médiation pour les cas de protection de l'enfance avant qu'une requête soit présentée aux tribunaux ou à tout moment au cours d'une instance. Les personnes chargées de la médiation en matière de protection de l'enfance seraient impartiales et devraient posséder des qualifications particulières et respecter des normes de service.

Il faudrait que la stratégie provinciale tienne compte des circonstances et besoins particuliers de nombreuses collectivités des Premières nations éloignées et soit assez souple pour inclure les pratiques traditionnelles. En beaucoup d'endroits, on appuie les efforts déployés par les collectivités des Premières nations pour prendre soin des enfants à risque et mettre en place des programmes fondés sur la culture autochtone pour régler les questions qui se rapportent au bien-être de l'enfance. Plusieurs provinces financent en collaboration des programmes de médiation autochtone aux termes d'une entente de partage des coûts avec la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones du gouvernement fédéral. En Ontario, depuis mai 2002, diverses collectivités de la nation Nishnawbe-Aski font l'essai pilote d'un programme de médiation des cas de protection de l'enfance dans les Premières nations. Le projet est géré par les services juridiques de la nation à Thunder Bay. Appelé « Talking Together Project », le projet fait appel aux cercles communautaires traditionnels pour assurer l'intérêt véritable des enfants et renforcer la cellule familiale, tout en fonctionnant en parallèle avec le processus judiciaire qui s'applique à la population en général.

La concertation des familles est une méthode de REJD de plus en plus populaire. Selon cette méthode, des plans d'intervention sont élaborés en suivant un processus de conférence de cas réunissant la famille élargie et d'autres fournisseurs de soutien communautaires éventuels. Les évaluations de cette méthode indiquent invariablement un taux élevé de satisfaction chez les participantes et participants et une plus grande participation de la famille élargie et des fournisseurs de soutien communautaires. Même si le recours à la concertation des familles n'exige pas nécessairement des changements aux lois et règlements, le manque de souplesse du modèle de financement actuel pourrait constituer un obstacle à sa mise en oeuvre. On étudie la possibilité de donner aux sociétés d'aide à l'enfance la souplesse de financement dont elles ont besoin pour établir s'il y a lieu des partenariats avec des fournisseurs de services communautaires pouvant offrir la concertation des familles.

Prestation de services juridiques dans les sociétés d'aide à l'enfance

Le ministère travaillera avec les sociétés d'aide à l'enfance par l'entremise de leurs organisations mutuelles, l'Association ontarienne des sociétés d'aide à l'enfance et la Association of Native Child and Family Service Agencies of Ontario, pour élaborer et diffuser des renseignements sur les « meilleures pratiques » liées à la planification stratégique des cas en vue de relever et d'utiliser s'il y a lieu des mesures de remplacement des instances judiciaires. De plus, le ministère encouragera l'élaboration et l'échange d'autres meilleures pratiques permettant l'utilisation plus efficace des conseils juridiques et de la gestion du processus juridique dans les sociétés d'aide à l'enfance.

Collaboration avec des partenaires du secteur de la justice

Le ministère mettra en oeuvre diverses recommandations visant la collaboration avec le ministère du Procureur général, Aide juridique Ontario, le Bureau de l'avocat des enfants, l'Association ontarienne des sociétés d'aide à l'enfance et la Association of Native Child and Family Service Agencies of Ontario, la magistrature et d'autres partenaires du secteur de la justice pour favoriser le règlement efficace et efficient des causes de bien-être de l'enfance portées devant les tribunaux. Parmi ces recommandations, citons : répondre aux préoccupations concernant l'utilisation des évaluations, encourager la création de comités de la Cour de la famille efficaces pour toutes les instances portant sur la protection de l'enfance, explorer des moyens d'appuyer la gestion efficace des causes judiciaires, répondre aux préoccupations concernant l'établissement du rôle des audiences. Il est beaucoup plus facile d'accélérer les questions juridiques touchant des enfants et de limiter les coûts si l'on a en place des mécanismes pour réunir régulièrement les tribunaux, les avocats, les sociétés d'aide à l'enfance et d'autres intervenants clés en vue de la résolution des problèmes et du renforcement des relations.

3) Éventail plus grand d'options de placement permanent

Des plans efficaces et permanents concernant la prise en charge d'un enfant procurent à ce dernier une certitude sur les plans psychologique et juridique. Le fait de connaître la personne qui prend soin d'eux et de croire en sa fidélité permet aux enfants et aux jeunes d'établir les liens affectifs dont ils ont besoin pour se sentir accepté et aimé. La certitude sur le plan juridique signifie qu'ils savent que leur nouvelle famille repose sur des fondements sûrs et durables. Avec l'augmentation spectaculaire du nombre de cas pris en charge à l'extérieur du foyer, il est devenu de plus en plus difficile d'offrir en temps opportun aux enfants et aux jeunes des placements stables et permanents. L'instabilité entourant le placement et les déménagements multiples influent souvent sur le bien-être affectif des enfants et des jeunes et sur d'autres résultats en matière de bien-être de l'enfance et peuvent contribuer à rendre nécessaire le recours à des placements spécialisés plus coûteux.

Un éventail continu et élargi d'options de placement permanent dans une famille aiderait les sociétés d'aide à l'enfance à déterminer le plan individuel le mieux adapté à chaque enfant. L'éventail proposé, appelé *Piliers du placement permanent*, inclut ce qui suit : prévention de la prise en charge, garde par une personne ayant un lien de parenté, soins conformes aux traditions, garde juridique, placement en famille d'accueil, adoption et jeunes qui cessent de bénéficier des soins d'une société d'aide à l'enfance.

Prévention de la prise en charge

Divers services de soutien familial se sont révélés efficaces pour prévenir l'admission de la prise en charge et aider les enfants à retourner à la maison. Bien que la prévention de la prise en charge ne doive jamais compromettre la sécurité des enfants, la bonne utilisation de services de soutien familial a constamment donné des résultats positifs. Pour améliorer les mécanismes de soutien offerts aux enfants et aux familles, le ministère explore diverses options, notamment : soutien important aux familles lorsque cela permettrait aux enfants de rester ou de revenir dans leur famille de sang; participation plus efficace des familles grâce à une intervention adaptée au moment de l'admission et de l'évaluation; plus grande participation de la famille élargie et des fournisseurs de soutien communautaires grâce à de meilleurs mécanismes de planification du cas.

Garde par une personne ayant un lien de parenté

La garde par une personne ayant un lien de parenté fait référence au placement où l'enfant ou le jeune est confié à plein temps aux soins d'un membre de sa parenté, d'un membre de la communauté ou d'une autre personne adulte avec qui l'enfant ou le jeune maintient une relation importante. En pareil cas, la prise en charge officielle peut être évitée grâce à l'utilisation d'un membre de la parenté comme fournisseur de soins temporaire. La garde par une personne ayant un lien de parenté est l'option de placement qui connaît la croissance la plus élevée en Amérique du Nord, mais reste sous-utilisée en Ontario. Les recherches de suivi indiquent généralement qu'à condition que les ressources suffisantes soient fournies, ces placements sont plus stables et donnent aux enfants un sentiment d'appartenance plus fort. Les enfants qui en bénéficient sont moins susceptibles d'être de nouveau pris en charge après leur retour à la maison. Certaines études toutefois ont fait état de préoccupations concernant le soutien insuffisant accompagnant la garde par une personne ayant un lien de parenté. Le ministère appuiera l'utilisation accrue de ce genre de placement en donnant au personnel des sociétés d'aide à l'enfance la souplesse de financement dont il a besoin pour offrir du soutien supplémentaire dans les situations où l'enfant ainsi placé n'a pas été officiellement pris en charge par la société d'aide à l'enfance. Le membre de la parenté s'occupant d'un enfant pris en charge par une société d'aide à l'enfance pourrait être admissible à un soutien et une indemnité similaires offerts à tous les parents de famille d'accueil approuvés.

Soins conformes aux traditions

Les enfants autochtones sont fortement surreprésentés parmi les enfants pris en charge par les sociétés d'aide à l'enfance en Ontario. Même si des améliorations ont été apportées, la plupart de ces enfants ne sont pas placés dans des familles autochtones et bon nombre sont retirés de leur collectivité d'origine. Cela non seulement rompt les liens avec la famille, mais aussi avec les pratiques et l'identité culturelles dont ont besoin ces enfants pour devenir des membres assurés des collectivités autochtones. Les soins conformes aux traditions correspondent à la pratique traditionnelle suivie pour éduquer les enfants et en prendre soin et qui veut que tous les membres de la famille, de la famille élargie, de la parenté et de la communauté participent. Les pratiques de soins conformes aux traditions sont influencées et déterminées par la culture des parents et de la communauté au sein de laquelle l'enfant est élevé. Le ministère appuie les efforts des sociétés d'aide à l'enfance pour élaborer des pratiques de soins conformes aux traditions en collaboration avec les Premières nations locales. En faisant appel à l'expérience de plusieurs sociétés d'aide à l'enfance autochtones, le ministère entend coordonner l'élaboration de lignes directrices sur les meilleures pratiques en matière de soins conformes aux traditions en partenariat avec des représentants de la direction des Premières nations de l'Ontario, de la Association of Native Child and Family Service Agencies of Ontario et de l'Association ontarienne des sociétés d'aide à l'enfance. Ces lignes directrices viseront à appuyer l'utilisation accrue de ces pratiques en précisant certaines questions liées au statut de l'enfant, aux normes et aux subventions.

Garde juridique

Lorsqu'il est nécessaire de placer un enfant ou un jeune de façon permanente et que l'adoption ne convient pas en raison de motifs culturels, familiaux ou autres, il faut trouver une autre solution juridique. Des modifications proposées à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* permettraient d'offrir, si elles sont adoptées, une option de garde juridique selon laquelle un enfant ou un jeune serait confié aux soins d'un membre de sa parenté ou d'une autre personne proche de lui, tout en conservant son nom, ses contacts avec sa famille et ses droits de succession. Par exemple, pour les enfants qui sont pupilles de la Couronne et qui ont habité de façon permanente avec un parent de famille d'accueil pendant une période importante, il serait possible de transférer la garde de l'enfant au parent de famille d'accueil aux termes d'une ordonnance de garde juridique. Dans les cas où cela convient, lorsqu'une personne, y compris un parent de famille d'accueil, se voit confier la garde d'un enfant aux termes d'une ordonnance, du soutien supplémentaire pourrait être fourni par la société d'aide à l'enfance pour compléter les soins à l'enfant ou au jeune à long terme. En pareil cas, l'enfant ou le jeune cesserait d'être pris en charge et ferait moins l'objet de la stigmatisation parfois associée au fait d'être « pris en charge ».

Placement en famille d'accueil

Dans la mesure du possible, les enfants qui doivent être pris en charge à l'extérieur du foyer devraient être placés dans un milieu familial. Le ministère reconnaît la riche tradition des soins en famille d'accueil dans l'ensemble de l'Ontario et continuera de soutenir ce service essentiel.

Le ministère envisage de mettre en oeuvre l'initiative S'occuper des enfants à l'échelle de la province. Cette initiative met en jeu une pratique fondée sur les points forts qui permet de surveiller et d'appuyer le développement et le bien-être des enfants et des jeunes pris en charge dans le but d'obtenir des résultats positifs semblables à ceux des enfants et des jeunes de la population en général. Elle met l'accent sur la résilience, définie comme l'adaptation positive à l'adversité, et sur le soutien aux progrès de l'enfant dans sept dimensions clés : santé, éducation, relations familiales et sociales, identité sociale, développement affectif et comportemental, capacités d'autonomie.

Le ministère envisage également de mettre en oeuvre le PRIDE (programme de ressources à l'intention des parents en matière d'information, de développement et d'éducation) à l'échelle de la province. PRIDE permet d'établir une méthode normalisée pour ce qui est d'appuyer et de former les familles d'accueil afin qu'elles puissent répondre aux besoins de plus en plus complexes des enfants dont elles s'occupent.

On étudie également la possibilité de réviser les normes et les règlements pour donner plus de souplesse aux sociétés d'aide à l'enfance. Sans compromettre la sécurité, cela permettrait aux enfants d'être placés auprès d'un membre de leur parenté dans des situations où les règles actuelles empêchent les sociétés d'aide à l'enfance de le faire. Grâce à une formation améliorée, à un plus grand soutien et à plus de souplesse, les parents de famille d'accueil pourraient être dans une meilleure position pour répondre aux besoins de plus en plus divers des enfants qui leur sont confiés.

Adoption

Pour bon nombre d'enfants, l'adoption est un objectif souhaitable comportant des résultats positifs. Pourtant, elle n'est utilisée que dans une petite minorité des cas. Pour appuyer un recours plus fréquent à l'adoption, le ministère étudie diverses stratégies. Un obstacle juridique à l'adoption est le pourcentage élevé d'enfants faisant l'objet d'un droit de visite par les parents de sang. Dans un grand nombre de ces cas, le droit de visite constitue une bonne chose et la communication ou le contact est important au développement sain de l'enfant. Si elles sont adoptées, des modifications proposées à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* autoriseraient la communication après l'adoption par l'intermédiaire d'un accord ou

d'une ordonnance de communication. La communication offrirait un continuum de contacts, allant de l'échange de renseignements sur la famille de sang à des visites en personne. Le degré de communication permis dépendrait de l'intérêt véritable de l'enfant. Cela favoriserait plus d'adoptions et permettrait en outre le maintien de liens importants avec l'histoire, les relations et la culture familiales. Au besoin, la médiation serait offerte pour aider les sociétés d'aide à l'enfance, les familles adoptives et les familles de sang à élaborer des accords de communication. Du soutien supplémentaire pourrait être fourni en accroissant les services postérieurs au placement, en particulier l'éducation des parents et d'autres formes d'aide. Pour mettre en contact les enfants avec des familles adoptives éventuelles, il faudrait également investir davantage dans des outils, la formation et une meilleure coopération entre les sociétés d'aide à l'enfance et le secteur de l'adoption privée. L'élaboration d'un format commun pour l'étude du milieu familial, l'échange de renseignements, une base de données électronique pour faciliter l'appariement des familles adoptives éventuelles avec les enfants en attente, et la promotion publique de l'adoption permettraient d'avoir les ressources nécessaires pour aider à trouver et à retenir des familles unies pour les enfants.

Jeunes qui cessent de bénéficier des soins d'une société d'aide à l'enfance

La transition d'une situation où ils sont pris en charge à une situation où ils vivent de façon autonome peut être difficile pour les jeunes qui cessent de bénéficier des soins d'une société d'aide à l'enfance, et exige du soutien et de la planification. Outre l'aide financière actuelle pour les soins et l'entretien prolongés offerte aux jeunes d'au plus 21 ans qui fréquentent l'école, le ministère appuie l'élaboration de programmes d'apprentissage d'aptitudes sociales et à la vie quotidienne qui aideront les jeunes à vivre de manière autonome. Plus précisément, le ministère appuie l'évaluation d'un guide des meilleures pratiques pour la préparation des jeunes à l'autonomie et étudiera d'autres possibilités d'aide financière pour les études postsecondaires.

4) Cadre de responsabilisation rationalisé

L'obligation de rendre compte des résultats est un élément important de la transformation du bien-être de l'enfance. L'objectif est d'établir avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse une relation de responsabilisation simplifiée et rationalisée qui s'appuie sur la solidité et la diversité des sociétés d'aide à l'enfance communautaires de l'Ontario tout en maintenant des normes provinciales.

Au cours de la dernière décennie, le nombre de mécanismes de responsabilisation et d'examen dans le domaine du bien-être de l'enfance s'est accru par suite d'une réforme antérieure du bien-être de l'enfance, d'enquêtes, de pressions en cours d'exercice et de recommandations du vérificateur provincial. Pourtant, la capacité de documenter l'efficacité des services de bien-être de l'enfance en Ontario demeure limitée.

L'une des hypothèses est que la surveillance de normes relatives aux services fera état de meilleurs résultats. Cependant, un taux élevé de conformité aux normes ne signifie pas nécessairement que les enfants sont mieux protégés ou que leur bien-être s'est sensiblement amélioré. Si l'on n'attache pas plus d'importance aux résultats touchant la clientèle et aux résultats liés au système, le fait de surveiller davantage les normes ne fournira pas nécessairement les renseignements détaillés permettant de continuer à miser efficacement sur le modèle de prestation des services communautaires de l'Ontario.

En général, le nouveau cadre de responsabilisation exige que l'on mette l'accent sur les résultats plutôt que sur la surveillance des processus, et en particulier, sur les résultats touchant les enfants figurant dans la matrice nationale des résultats. Cette dernière a été adoptée par le ministère et est utilisée pour recueillir des données sur les résultats dans d'autres provinces.

La première composante du nouveau cadre de responsabilisation à être mise en oeuvre est un plan pluriannuel fondé sur les résultats qui remplacera le plan annuel de gestion des services des organismes. Une fois complètement en place, ce nouveau plan deviendra le principal document de planification opérationnelle précisant le modèle de prestation des services d'un organisme et la façon dont les ressources de l'organisme sont utilisées pour soutenir le modèle sur trois ans. Il sera étroitement lié aux plans stratégiques de l'organisme et fournira des renseignements sur l'organisme, sa clientèle, le contexte de la prestation des services localement ainsi que les relations de l'organisme avec les partenaires de services locaux. Des données et des renseignements seront recueillis sur les buts et objectifs de l'organisme, les résultats touchant la clientèle et les résultats liés au système, les mesures d'assurance de la qualité de l'organisme et le résultat de ces mesures.

Les prochaines étapes de la création d'un nouveau cadre de responsabilisation comprendront notamment la rationalisation des mécanismes actuels d'examen et de surveillance comme la révision du statut des pupilles de la Couronne, l'examen des services et des données financières et l'examen des décès d'enfants. De plus, le ministère renforcera son rôle à titre de gestionnaire du système de services afin de faciliter l'intégration des services communautaires, ainsi que l'accès à ces services, qui sont nécessaires pour aider les enfants et les familles dont s'occupent les sociétés d'aide à l'enfance. À plus long terme, on étudiera la possibilité d'établir un processus d'agrément comme un moyen futur prometteur pour le bien-être de l'enfance en Ontario.

5) Modèle de financement viable du bien-être de l'enfance

Les mécanismes de financement contribuent de plus en plus à déterminer le genre de services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance. Le ministère élabore

actuellement un nouveau modèle de financement du bien-être de l'enfance conçu pour remplacer le cadre de financement actuel par un mécanisme plus viable de versement de paiements de transfert aux sociétés d'aide à l'enfance. Le modèle de financement est conçu pour appuyer les réformes proposées en matière de politiques et de services.

Le nouveau modèle de financement comporte quatre « blocs de financement » intégrés, mais uniques, grâce auxquels le financement sera affecté aux sociétés d'aide à l'enfance :

1. **Financement de base de l'organisme** (bloc 1) grâce auquel environ 90 pour 100 des dépenses d'une société d'aide à l'enfance seront financées, sous réserve d'approbation de la planification financière du ministère. Cela comprend les dépenses pour la prestation des services à la clientèle et l'infrastructure et mécanismes de soutien opérationnels connexes.

2. **Financement pour la gestion du changement** (bloc 2), grâce auquel des fonds seront affectés exclusivement aux fins de réalisation des politiques de transformation, des priorités des services et des objectifs connexes déterminés par le ministère.

3. **Financement pour la croissance du volume de certains services** (bloc 3), lequel fournira du financement pour la croissance du volume de services admissibles.

4. **Fonds du bien-être à l'enfance gérés par le ministère** (bloc 4), soit du financement individuel destiné à des fins particulières (p. ex. acquisition d'immobilisations, technologie) déterminées par le ministère.

De façon semblable aux repères de l'ancien cadre de financement, chaque bloc de financement comporte une série de facteurs de financement et de calculs connexes. Les facteurs de financement ont été déterminés par suite de l'analyse du volume réel de services et du bilan financier réel de chacune des sociétés d'aide à l'enfance pendant une année de référence. Ces facteurs sont de nature plus globale que les repères détaillés du cadre de financement original et d'un nombre considérablement plus réduit (moins de la moitié des 56 repères originaux).

L'année de référence du modèle de financement est mise à jour pour correspondre aux données réelles de 2003-2004 de chaque organisme. Ainsi, le financement tient compte des caractéristiques et modèles de services uniques utilisés par chacune des sociétés d'aide à l'enfance en 2003-2004. Par exemple, cela inclut les frais de déplacement des sociétés d'aide à l'enfance offrant leurs services dans une vaste

région géographique. Le bloc 4 permettra l'établissement à l'avenir d'un facteur d'éloignement dans le Nord ou d'un facteur de services en français qui tiendraient compte des coûts en ces domaines qui ne sont pas inclus dans le financement de base. Il faudra poursuivre le travail d'élaboration des politiques concernant la nécessité d'offrir un tel financement et son contenu éventuel.

Le nouveau modèle de financement sera appuyé par le processus de planification pluriannuelle fondée sur les résultats conçu pour permettre d'ajuster plus facilement le financement lorsque le volume de services connaît d'importants changements et suivre dans quelle mesure les sociétés d'aide à l'enfance atteignent les objectifs qu'elles se sont fixées ainsi que les objectifs fixés par le ministère.

6) Système d'information unique

Le Groupe de travail sur la mortalité juvénile et les enquêtes du coroner de la fin des années 1990 ont fortement recommandé la mise en place d'un système d'information unique et complet. Le ministère des Services sociaux et communautaires en collaboration avec les sociétés d'aide à l'enfance a essayé à deux reprises d'élaborer un tel système. Plus récemment, on a recommandé dans l'évaluation du programme de bien-être de l'enfance un système d'information unique pour appuyer la mise en oeuvre d'une grande partie des réformes recommandées dans le rapport et a décrit les avantages d'un seul système par rapport aux systèmes multiples actuels.

En 2000, le Système Info express a été établi à l'échelle de la province en vue de permettre à toutes les sociétés d'aide à l'enfance de déterminer si les enfants et les familles qui leur sont recommandés ont déjà été signalés à une autre société d'aide à l'enfance. En outre, certaines sociétés d'aide à l'enfance ont pris l'initiative d'établir des groupes coordonnés d'utilisateurs des données. Malgré ces efforts destinés à accroître la coordination entre les groupes d'utilisateurs, les limites inhérentes aux systèmes actuels basés dans les sociétés entravent la capacité du secteur de suivre et de communiquer une grande partie des renseignement nécessaires à la planification des services et à l'élaboration des politiques à l'échelle de la province.

Les systèmes actuels de collecte des données ne permettent pas d'obtenir des renseignements à l'échelle provinciale concernant certaines des caractéristiques les plus élémentaires des enfants bénéficiant de services de bien-être de l'enfance. Il n'existe pas de capacité centralisée de recueillir à l'échelle provinciale des renseignements sur ce qui suit : types de mauvais traitements signalés et ayant fait l'objet d'une enquête, âge et sexe des enfants qui reçoivent des services, proportion d'enfants recevant des services qui sont pris en charge, nombre de changements touchant les placements, proportion d'enfants recevant des services qui sont à nouveau victimes de mauvais traitements.

Une entente a été négociée entre le ministère des Finances, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et l'Association ontarienne d'aide à l'enfance en vue de financer la conception et l'élaboration d'un nouveau système d'information sur la protection de l'enfance basé sur le Web, qui doit faire l'objet d'un essai pilote dans au moins deux organismes.

Le système sera conçu pour : répondre aux besoins d'information de base de toutes les sociétés d'aide à l'enfance et du ministère; être relié aux systèmes communs de gestion des finances, des ressources humaines et des documents; pouvoir être élargi et adapté en vue de satisfaire aux exigences en matière de technologie de l'information d'autres services à l'enfance financés par le ministère.

Enfin, le système appuiera ce qui suit : contacts directs plus fréquents entre les agentes et agents et la clientèle grâce à des processus d'entrée de données simplifiés; gestion plus efficace des cas et de la charge de travail; collecte de données pour la matrice nationale des résultats; méthodes de partage des services; plus grande transparence et responsabilisation; capacité de recherche accrue; accès à l'information, au rendement, aux tendances et à des comparaisons; gestion et présentation de l'information financières améliorées.

7) Programme de recherche provincial

Les réformes du bien-être de l'enfance de 1998-2000 ont été systématiquement évaluées. Comme l'a recommandé l'évaluation du programme qui a suivi ces réformes, un programme de recherche financé et coordonné par la province est essentiel pour garantir que les effets des nouvelles politiques et pratiques sont bien évaluées et pour appuyer la planification, l'élaboration de politiques et la prise de décisions fondées sur des preuves.

La recherche joue un rôle central dans la planification actuelle visant la transformation du bien-être de l'enfance. Les trois initiatives de base en matière de services, soit l'intervention adaptée, le règlement extrajudiciaire des différends et l'accroissement des placements permanents, se fondent toutes sur les conclusions des meilleurs travaux de recherche disponibles.

Le ministère étudie des mécanismes pouvant permettre d'établir en matière de bien-être de l'enfance un programme de recherche provincial qui vise essentiellement à créer la capacité de recueillir et d'analyser des données sur les résultats et les services, de prévoir les nouvelles tendances et celles qui se dessinent, d'appuyer les plans pluriannuels fondés sur les résultats et de produire des rapports annuels publics.

Il sera crucial de comprendre les répercussions des initiatives de transformation sur les collectivités autochtones et autres populations particulières en Ontario. À cette fin, le programme de recherche favorisera des méthodes de recherche coopératives et adaptées à la culture, ainsi que l'analyse des données et des méthodes d'interprétation.

Il faudra également coordonner la recherche dans des domaines clés comme l'évaluation des risques, la violence familiale et les placements en famille d'accueil, et faciliter la diffusion des résultats issus des travaux de recherche pertinents. Ces activités contribueront à l'élaboration des politiques futures et à l'amélioration continue du bien-être de l'enfance, et aideront le secteur à adopter des pratiques fondées sur des preuves.

Le programme de recherche bénéficiera du soutien d'un fond provincial administré par la Direction de la recherche et de la mesure des résultats (DRMR) avec les conseils d'un comité consultatif provincial du fonds de recherche en bien-être de l'enfance en vue d'accomplir ce qui suit : aider à fixer les priorités pour l'affectation des fonds de recherche, suivre et coordonner les activités de recherche en bien-être de l'enfance, élaborer des normes d'examen éthique, appuyer le développement de la capacité, appuyer la diffusion de la recherche, fournir des observations pour le contenu d'un rapport annuel sur le bien-être de l'enfance.

Le comité consultatif sera coprésidé par le Secrétariat au bien-être de l'enfance et la DRMR, et comprendra des représentants des fournisseurs de services et du Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille de même que des chercheurs du milieu universitaire provenant de diverses disciplines.

Le programme de recherche de 2005 visera notamment à recueillir des données sur les résultats repères pour quatre des dix indicateurs figurant dans la matrice nationale des résultats et à commencer l'évaluation des nouvelles initiatives de bien-être de l'enfance (intervention adaptée, options de placement permanent et règlement extrajudiciaire des différends) par rapport aux données repères.

Prochaines étapes

Le plan stratégique décrit dans le présent document établit une série de mesures pour soutenir la transformation du système de bien-être de l'enfance de l'Ontario grâce à un modèle de prestation des services plus souple, viable et axé sur les résultats. S'appuyant sur les réformes commencées en 1998, ce plan, élaboré en consultation avec des intervenants clés, est issu de l'évaluation du programme de bien-être de l'enfance. Le plan incorpore les preuves les plus solides qui existent concernant des services efficaces de bien-être de l'enfance et tient compte de

nombreux programmes innovateurs mis en place dans la province, le pays et ailleurs dans le monde.

Une stratégie de 12 mois, en trois étapes, est prévue pour poursuivre la conception et la planification de la mise en oeuvre :

1. Pendant la première étape (printemps 2005), on mettra l'accent sur des modifications législatives éventuelles et l'introduction des principaux mécanismes de financement, de planification et d'évaluation : planification pluriannuelle fondée sur les résultats, modèle de financement et comité consultatif du fonds de recherche en bien-être de l'enfance.

2. Au cours de la deuxième étape (été-automne 2005), on poursuivra l'élaboration du cadre de responsabilisation, du modèle de financement de la méthode de planification pluriannuelle fondée sur les résultats en vue d'appuyer le programme de transformation du bien-être de l'enfance.

3. Au cours de la troisième étape (hiver-printemps 2006), l'intervention adaptée, le règlement extrajudiciaire des différends et les placements permanents améliorés seront graduellement mis en oeuvre. Le calendrier exact dépendra de l'adoption des modifications proposées à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

Contrairement à la première vague de réformes qui ont été menées de 1998 à 2000 et qui exigeaient une mise en oeuvre hautement normalisée à l'échelle de la province, la plupart des changements actuellement proposés consistent à ajouter de nouvelles options de service et à accroître la souplesse du programme afin de permettre aux sociétés d'aide à l'enfance d'adapter plus efficacement leurs services à leurs diverses clientèles. Par conséquent, la mise en oeuvre dépend dans quelle mesure les sociétés d'aide à l'enfance sont prêtes à utiliser cet éventail plus large d'options de service.

Les nouveaux mécanismes de planification des services, de financement et de responsabilisation proposés sont conçus pour appuyer un processus de mise en oeuvre souple et viable, pouvant être modifié pour tenir compte des réalités locales. En suivant les résultats grâce à un système d'information plus efficace et en surveillant l'efficacité des nouvelles initiatives par l'intermédiaire d'un programme de recherche provincial, le ministère serait aussi mieux en mesure d'effectuer d'autres ajustements pour garantir que les changements proposés donnent les résultats escomptés.

Notre expérience antérieure en matière de transformation du bien-être de l'enfance en Ontario ainsi que les constatations faites ailleurs dans le monde indiquent

clairement la nécessité de concentrer de manière soutenue les efforts sur les politiques et la mise en oeuvre. Bien insister sur la formation et renforcer les capacités, tant dans le ministère que sur le terrain, sont deux éléments essentiels pour obtenir de meilleurs résultats en matière de bien-être de l'enfance et assurer la viabilité à l'avenir.

Cette transformation, qui représente également un changement de culture considérable, est, de par sa nature, continue. Grâce à une mise en oeuvre graduelle, on s'attend à pouvoir observer des preuves d'amélioration claires et mesurables d'ici la fin de l'exercice 2007-2008.

Annexe A : Secrétariat au bien-être de l'enfance

Sous-ministre adjointe responsable

Trinela Cane, sous-ministre adjointe, Division de l'élaboration des politiques et de la conception des programmes

Membres de l'équipe du Secrétariat au bien-être de l'enfance

Shelley Acheson, analyste principale des politiques, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Jennifer Gallagher, avocate, ministère des Services sociaux et communautaires et ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Elaine Kennedy, adjointe administrative, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Anna Mazurkiewicz, directrice des services, Société d'aide à l'enfance de Peel

Sally McGowan, superviseure de programme, ministère des Services sociaux et communautaires

Kevin Morris, analyste principal des politiques, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Jim Phillips, directeur des finances, Waterloo Family and Children's Services

Bruce Rivers, directeur général, Société d'aide à l'enfance de Toronto

Susan Rudnick, analyste principale des politiques, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Chris Steven, directeur, Ressources en placement, Société d'aide à l'enfance de London et Middlesex

Nico Trocmé, professeur, Faculté de service social, Université de Toronto; directeur, Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants

Le Secrétariat au bien-être de l'enfance aimerait souligner l'importante contribution de nos collègues de la Direction des enfants et des jeunes à risque ainsi que de la Division de la gestion des programmes, y compris les bureaux régionaux.

Annexe B : Groupe consultatif du Secrétariat au bien-être de l'enfance

Marcel Donio, directeur général, Association of Native Child and Family Service Agencies of Ontario

Greg Dulmage, directeur général, Société d'aide à l'enfance de Northumberland

Mac Hiltz, directeur général, Services Familiaux Jeanne Sauvé Family Services

Mark Kartusch, directeur des services, Société d'aide à l'enfance de Hastings

Jeanette Lewis, directrice générale, Association ontarienne des sociétés d'aide à l'enfance

Nancy Liston, directeur, Direction de la gestion de la performance, ministère des Services sociaux et communautaires

Mary McConville, directrice générale, Société catholique d'aide à l'enfance de Toronto

Kenn Richard, directeur général, Native Child and Family Services of Toronto

Bruce Rivers, directeur général, Société d'aide à l'enfance de Toronto (président)

Peter Steckenreiter, directeur régional, Région du Sud-Ouest, ministère des Services sociaux et communautaires

Membres du Secrétariat au bien-être de l'enfance figurant à l'annexe A

Annexe C : Aperçu du programme de transformation du bien-être de l'enfance

OBJECTIF : UN SYSTÈME EFFICACE ET VIABLE QUI PROTÈGE LES ENFANTS QUI RISQUENT DE SUBIR DES MAUVAIS TRAITEMENTS ET AMÉLIORE LA QUALITÉ DE LEUR VIE

Intervention adaptée	Placement permanent	Mesures remplaçant les instances judiciaires
Interventions différentes offertes en première ligne du système de bien-être de l'enfance. Interventions moins contradictoires et mieux adaptées dans les situations à faible risque. Les interventions utilisent des évaluations fondées sur les points forts.	Placement permanent des enfants effectué plus tôt grâce à un continuum d'options comme la garde par une personne ayant un lien de parenté, des soins conformes aux traditions, des ententes pour la garde privée et des options d'adoption améliorées.	La prestation de services de médiation permettra le règlement plus rapide des questions pour les enfants. Des processus juridiques améliorés et plus efficaces au niveau des organismes et du système réduiront les délais judiciaires.

APPUYÉ PAR :

Cadre de recherche et d'évaluation	Système unique d'information du bien-être de l'enfance	Responsabilisation axée sur les résultats
Appuie la réalisation de résultats positifs pour la clientèle grâce à des pratiques fondées sur des preuves.	Fournit une meilleure capacité de suivre et de communiquer des profils d'enfants et de familles particuliers et des données sur les résultats.	Rapport de responsabilisation plus efficace, approprié et rationnel entre le ministère et les sociétés d'aide à l'enfance.

FINANCÉ PAR :

Un modèle de financement pluriannuel viable, simplifié et souple qui facilite l'utilisation efficiente et stratégique des ressources en vue d'atteindre les résultats visés pour la clientèle.